Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

33 996

Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand

Nr. 39

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2016

Hierbij bied ik u de beantwoording van in de eerste termijn door de leden van de Kamer gestelde vragen aan (Handelingen II 2015/16, nr. 100, debat over het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand).

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

kst-33996-39
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Beantwoording van vragen die zijn gesteld tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer

Algemeen

Tijdens de eerste termijn van uw Kamer hebben de aan het woord zijnde leden diverse vragen gesteld en zorgen geuit over verschillende aspecten van de voorgestelde regeling van kansspelen op afstand. Deze vragen en zorgen zien onder meer op het voorkomen van kansspelverslaving, de betrouwbaarheid van de aanbieder, het voorkomen van matchfixing en de bestrijding van het illegale aanbod van kansspelen op afstand. In deze beantwoording zal ik ingaan op de gestelde vragen en de zorgen van de leden van uw Kamer zo goed mogelijk adresseren.

De zorgen die deze leden hebben ten aanzien van de regulering van kansspelen op afstand, begrijp ik. Deelnemen aan kansspelen vormt een bijzondere activiteit waarbij risico's kenmerk zijn van het spel. In beheerste mate geeft dat spanning waar men plezier aan kan ontlenen. Helaas zijn er onvermijdelijk, naast de kansen en risico's in het spel zelf, ook risico's aan het spelen, waarbij het verslavingsrisico het meest schrijnend is. Het contrast tussen een gezonde spelbeleving en de potentieel dramatische gevolgen van gokverslaving is groot. Ik heb er begrip voor dat een aantal leden van uw Kamer met name op het laatste focust, en dat men dan ook het standpunt kan huldigen dat het aanbieden van kansspelen (op afstand) principieel onwenselijk is.
Ik deel dat standpunt niet, maar onderken wel dat het een bijzondere activiteit betreft die aan strenge regulering gebonden moet zijn. Het niet reguleren van kansspelen betekent niet dat deze niet aangeboden en gespeeld worden. Zeker bij kansspelen op afstand is handhaving gecompliceerd.
Ten eerste vanwege het grensoverschrijdende karakter van het internet, waardoor vele honderdduizenden Nederlanders eenvoudig hun weg vinden naar het al jaren aanwezige, maar tot op heden niet gereguleerde aanbod in Nederland.
Ten tweede omdat men daarbij gebruik kan maken van aanbod dat in vele andere landen volstrekt legaal en gereguleerd is.
Nederland is in die zin één van de laatste landen in Europa dat zijn spelers nog geen legaal en veilig alternatief biedt. De Nederlandse spelers genieten nu niet de bescherming van een gereguleerd Nederlands stelsel, met hoge waarborgen om bijvoorbeeld kansspelverslaving te voorkomen. Handhaving van al het illegale online aanbod is vanwege de massaliteit en het grensoverschrijdende karakter van het internet zeer complex.
Ik ben van mening dat een keuze voor niet reguleren en pogen zoveel mogelijk te handhaven tot een slechtere uitkomst leidt uit het oogpunt van verslavingszorg en spelbescherming dan regulering zoals onderhavig wetsvoorstel beoogt. Ook andere Europese landen hebben deze conclusie getrokken. Daarnaast ben ik van mening dat elk individu in beginsel zelf verantwoordelijk is om te kiezen of men al dan niet wil deelnemen aan kansspelen, waarbij de overheid de plicht heeft het aanbod aan voorwaarden te verbinden, excessen te voorkomen en spelers te begeleiden.

Met het voorliggende wetsvoorstel pakt de regering haar verantwoordelijkheid op om Nederlandse spelers een veilig alternatief te bieden. Dit doet zij op een behoedzame wijze, waarbij zij oog heeft voor de risico's die gepaard gaan met de deelname aan kansspelen op afstand. Doel is de speler van het illegale ongebreidelde aanbod toe te leiden naar het legale, betrouwbare aanbod dat onder toezicht staat van de kansspelautoriteit. Aan het legale aanbod zullen hoge eisen worden gesteld. De voorgestelde regulering is veelomvattend en bevat de nodige essentiële voorzorgmaat-

regelen om de risico's die gepaard gaan met deelname aan kansspelen op afstand te beteugelen. Vooral ten aanzien van het voorkomen van kansspelverslaving stelt het Nederlandse stelsel hoge eisen, zeker als men dit vergelijkt met andere Europese landen.

Stelsel

Zoals ik hierboven al heb aangegeven, wordt met het voorliggende wetsvoorstel een behoedzame en gecontroleerde opening van een legale Nederlandse markt voor kansspelen op afstand nagestreefd. Verschillende leden van uw Kamer hebben vragen gesteld die raken aan de opzet van het stelsel, waaronder enkele vragen over moties die de afgelopen jaren zijn ingediend door uw Kamer. Hieronder ga ik op deze vragen in.

Open stelsel

Mevrouw Van Toorenburg vraagt of ik bereid ben het aantal aanbieders op voorhand te beperken.
Laat ik vooropstellen dat ik het achterliggende doel deel. Met het voorliggende wetsvoorstel streeft de regering een behoedzame aanpak na. De toetredingsdrempels liggen hoog. Niet iedereen krijgt zomaar een vergunning. Door strenge eisen te stellen aan vergunninghouders wordt voorkomen dat onbetrouwbare of ondeskundige aanbieders een vergunning kunnen krijgen. Alleen betrouwbare aanbieders die het consumentenbelang en de overige doelstellingen van het kansspelbeleid dienen en die voldoen aan alle vergunningsvoorwaarden, krijgen een vergunning. Zo wordt het aantal vergunninghouders op natuurlijke wijze beperkt. Een open stelsel met kwalitatieve beperkingen is passender dan een stelsel met kwantitatieve beperkingen. In de schriftelijke stukken[1] ben ik al uitgebreid ingegaan op de redenen waarom een stelsel met een op voorhand beperkt aantal vergunningen niet nodig is, waaronder de slechte ervaringen die Duitsland hiermee heeft. Duitsland is er tot op heden niet in geslaagd een transparant verdeelmechanisme met transparante criteria voor de verdeling van de schaarse vergunningen te ontwikkelen. Dit heeft geleid tot een groot aantal gerechtelijke procedures, waarbij de rechter in Wiesbaden het Duitse stelsel in strijd met de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU), het vrije dienstenverkeer (artikel 56 VWEU) en waarbij de Europeesrechtelijke non-discriminatie en transparantie-vereisten heeft bevonden en de rechter in Sonthofen prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) heeft gesteld. Daarnaast is de Europese Commissie een onderzoek gestart naar schending van het Unierecht. Het proces van vergunningverlening is gestagneerd en er zijn nog altijd geen vergunningen verleend. Deze problemen hebben Duitsland doen besluiten om alsnog voor een open stelsel met hoge toetredingsvoorwaarden te kiezen.

Vereiste van fysieke vestiging

Mevrouw Van Toorenburg en mevrouw Schouten gaan in op de vraag waarom aanbieders van online kansspelen niet verplicht worden om een vestiging in Nederland te hebben. Een vestiging in Nederland is niet in het belang van toezicht en handhaving of van verslavingspreventie. Die belangen worden op andere en betere wijze – met hoge eisen aan de vergunninghouder, diens organisatie en diens spelaanbod – geborgd. Een van deze voorwaarden is de eis om een controledatabank op Nederlands grondgebied in te richten ten behoeve van het toezicht. Het enkele feit dat een deskundige online-kansspelaanbieder niet beschikt over een vestiging in Nederland, zegt niets over bijvoorbeeld zijn betrouwbaarheid en

[1] Kamerstuk 33 996, nr. 6, p. 63–65 en Kamerstuk 33 996, nr. 12, p. 4, 30–31 en 40.

deskundigheid of de kwaliteit van zijn verslavingspreventiebeleid. Daarnaast krijgt de kansspelautoriteit met dit wetsvoorstel aanvullende toezichtbevoegdheden, waardoor fysieke aanwezigheid van de vergunninghouder in Nederland niet nodig is.
Wel wordt van vergunninghouders vereist dat zij zijn gevestigd binnen de Europese Economische Ruimte of, met ontheffing door de kansspelautoriteit, in een derde land dat vergelijkbare waarborgen biedt voor de realisering van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Aanbieders uit andere landen zullen daarom geen vergunning kunnen krijgen. Hiermee wordt gewaarborgd dat de relevante Europese instrumenten op het gebied van bijvoorbeeld het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, privacybescherming en vennootschapsrecht op die vergunninghouder, van toepassing zijn.

Indien een vergunninghouder de vergunningvoorwaarden niet respecteert, riskeert deze intrekking van zijn vergunning, ongeacht zijn vestigingsplaats. Dit is een groot verschil met de aanpak van webdiensten zoals genoemd in het wetsvoorstel Computercriminaliteit III, waaraan mevrouw Van Toorenburg refereert. In het kader van dat wetsvoorstel is aangegeven dat het lastig is grip te krijgen op webdiensten die gevestigd zijn in het buitenland. Daarmee is gedoeld op bijvoorbeeld webwinkels, die over het algemeen geen vergunning nodig hebben om producten ook in Nederland te kunnen verkopen. Er is geen sprake van dat uitwisseling van gegevens en handhaving bij vergunde kansspelaanbieders alleen op vrijwillige basis geschiedt, zoals mevrouw Van Toorenburg vreest. In het uiterste geval kan het strafrecht worden ingezet, waardoor gebruik kan worden gemaakt van internationale strafrechtelijke samenwerking.

Ook voor de identificatie van spelers acht ik een verplichte vestiging in Nederland niet nodig of wenselijk. Zoals ik hieronder ook in antwoord op een daartoe strekkende vraag van mevrouw Kooiman aangeef, is het proces van de identificatie van de spelers zo ingericht dat de kans uiterst klein is, dat minderjarigen toegang kunnen krijgen tot online kansspelen. Het staat vergunninghouders vrij om gebruik te maken van fysieke identificatie en verificatie, al dan niet door derden zoals fysieke winkels. Ook het gebruik van een beeldverbinding kan een alternatief zijn.

Uitsluiten van alle aanbieders die in het verleden illegaal kansspelen op afstand hebben aangeboden

Mevrouw Van Toorenburg vraagt waarom de motie Bouwmeester[2] niet wordt uitgevoerd en of aanbieders die zich niet aan de regels hebben gehouden straks worden uitgesloten. Ook vraagt zij of geen van de 62 aanbieders op de website gamingzion.com straks een vergunning krijgt of dat er financiële sancties worden opgelegd. Ook mevrouw Vos vraagt naar de vergunningverlening aan dergelijke aanbieders. Zij wenst in dat verband te vernemen of misdrijven straks worden afgekocht. Tevens wenst zij te vernemen hoe ik aankijk tegen de overeenkomst van een kansspelaanbieder met de Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie (KNWU).
Ik ben het met de overwegingen van de motie eens dat het in strijd handelen met Nederlandse wet- en regelgeving niet mag lonen. Het is aan de kansspelautoriteit om te beoordelen of een aanbieder illegaal kansspelen op afstand heeft aangeboden en een vergunning moet worden geweigerd. Zij moet daarbij alle relevante feiten en omstandigheden betrekken. Daarbij is het van belang dat de kansspelautoriteit onderscheid maakt tussen betrouwbare en verantwoord opererende aanbieders en aanbieders die ondanks waarschuwingen van de kansspelautoriteit

[2] Kamerstuk 32 264, nr. 19.

hebben gepersisteerd in een onmiskenbaar op Nederland gericht aanbod. Niet alle aanbieders die in het verleden zonder Nederlandse vergunning, die zij bij gebreke van een gereguleerd stelsel ook niet konden verkrijgen, kansspelen op afstand hebben aangeboden waaraan ook Nederlandse spelers hebben kunnen deelnemen, zijn bij voorbaat als onbetrouwbaar te bestempelen. Indien al deze aanbieders op voorhand een vergunning wordt geweigerd, komt bovendien de kanalisatie en daarmee ook de consumentenbescherming ernstig in het geding. Dit vind ik niet wenselijk. Betrouwbare en verantwoord opererende aanbieders die voldoen aan alle vergunningvoorwaarden, die zich hebben gehouden aan de aanwijzingen van de kansspelautoriteit en die de prioriteringscriteria hebben gerespecteerd, en waarvan de kansspelautoriteit overtuigd is dat zij zich na de vergunningverlening aan de regels zullen houden, moeten in aanmerking kunnen komen voor een vergunning. Aanbieders die ondanks waarschuwingen van de kansspelautoriteit hebben gepersisteerd in onmiskenbaar op Nederland gericht aanbod van illegale kansspelen op afstand, zijn per definitie onbetrouwbaar en moet bij opening van de markt een vergunning worden geweigerd. Dit geldt in ieder geval voor aanbieders aan wie na het aannemen van de motie Bouwmeester een bestuurlijke boete is opgelegd voor het overtreden van de Wet op de kansspelen (Wok). Ook als nog geen boete is opgelegd, kan de kansspelautoriteit een vergunning weigeren, indien de betrokken aanbieder heeft gepersisteerd in zijn onmiskenbaar op Nederland gerichte aanbod.
Het is aan de kansspelautoriteit om bij een eventuele vergunningaanvraag van een aanbieder die op gamingzion.com wordt genoemd te beoordelen of deze aanbieder inderdaad onmiskenbaar op de Nederlandse markt gerichte kansspelen op afstand heeft aangeboden, en of hem een vergunning moet worden geweigerd. De kansspelautoriteit heeft mij laten weten dat geen van de websites die vermeld worden op gamingzion.com momenteel in de Nederlandse taal aanbiedt, reclame op radio, TV of in geprinte media maakt of een.nl-extensie heeft. Twee bedrijven achter de website redslots zijn in het verleden door de kansspelautoriteit beboet en een aantal andere websites heeft een waarschuwing van de kansspelautoriteit ontvangen, waarop zij hun aanbod hebben aangepast en zich niet meer onmiskenbaar op de Nederlandse markt richten.
Het is ook aan de kansspelautoriteit om te beoordelen of het afsluiten van een sponsorovereenkomst met de KNWU voor de periode van 2017 tot 2020 zal leiden tot prioritering van de handhaving. De kansspelautoriteit heeft mij laten weten dat de betreffende aanbieder en sportbond in een gesprek gewaarschuwd zijn naar aanleiding van de voorgenomen overeenkomst. De kansspelautoriteit constateert dat dergelijke waarschuwingen wel degelijk effect hebben en dat reclame gericht op de Nederlandse consument de afgelopen tijd in het algemeen fors is verminderd.

Mevrouw Vos vraagt of aanbieders die niet door een bibob-toets komen een vergunning moet worden geweigerd en hoe, gelet op de motie-Bouwmeester, bij de vergunningverlening rekening wordt gehouden met het verleden van de aanbieder.

Het verleden van de aanbieder is inderdaad een belangrijk gegeven bij de beoordeling van de vraag of die aanbieder in staat moet worden geacht om na vergunningverlening een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod van kansspelen op afstand in Nederland te organiseren. De beoordeling van de betrouwbaarheid van iedere aanbieder vergt maatwerk en zorgvuldigheid. In de lagere regelgeving wordt uitgewerkt welke antecedenten de kansspelautoriteit in ieder geval moet betrekken bij de betrouwbaarheidsbeoordeling. Het enkele feit dat een aanvrager in het verleden zonder vergunning kansspelen in Nederland heeft aangeboden, legt daarbij uiteraard een zwaar gewicht in de schaal. Een mogelijke bibob-toets zal in dit licht waarschijnlijk negatief uitpakken. Het

Landelijk Bureau Bibob adviseert echter niet over de strekking van het te nemen besluit, maar uitsluitend over de mate van gevaar van misbruik van de vergunning. De kansspelautoriteit dient naast dat advies verder alle relevante feiten en omstandigheden bij haar besluit vorming betrekken. Zoals gezegd moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen verantwoorde aanbieders en onverantwoorde, onbetrouwbare aanbieders. Deze laatste groep komt sowieso niet in aanmerking voor een vergunning. Het is aan de kansspelautoriteit om een afweging te maken of zij de vergunninghouder voldoende betrouwbaar acht. Zij moet op grond daarvan in ieder geval voldoende vertrouwen hebben dat de toekomstige vergunninghouder de regelgeving zal respecteren en zich zal schikken naar haar aanwijzingen.

Motie Segers/Vos

Mevrouw Van Toorenburg wijst er op dat het wetsvoorstel niet strookt met de aangenomen motie van de leden Segers en Mei Li Vos.[3]

Deze motie strekt tot het voorkomen dat open tv-zenders verworden tot gok-kanalen. Televisie heeft nog steeds een aanzienlijk bereik, waardoor minderjarigen en andere kwetsbare groepen massaal en ongevraagd in aanraking zouden kunnen komen met kansspelen op afstand. In mijn eerdere antwoorden op Kamervragen heb ik aangegeven dat ik beperking van het gebruik van dit medium bij het organiseren van kansspelen op afstand daarom gepast vind. Ik heb bericht kansspelen op afstand via open tv-zenders alleen toe te willen staan tussen 23.00 en 06.00 uur. Deze tijdblokken sluiten aan bij de praktijk zoals deze ook in andere lidstaten geldt. Er is een amendement over gokprogramma's op open TV zenders ingediend. Op dit amendement zal ik nader ingaan tijdens de voortzetting van de behandeling.

Kanalisatie

Mevrouw Schouten vraagt waarop de verwachting is gebaseerd dat spelers een website met verplichtingen, belastingen en extra kosten zullen verkiezen boven een website van een illegale aanbieder.
Een speler heeft, naast de minder aanlokkelijke factoren die mevrouw Schouten aandraagt, een zeer groot belang bij het kiezen voor een legale aanbieder. Dat is de zekerheid dat hij kan deelnemen aan een spel dat eerlijk verloopt. Een illegale aanbieder die de zaak flest, is vele malen onaantrekkelijker dan een legale aanbieder die zich aan de regels houdt. Uit een consumentenenquête[4] naar de factoren die van invloed zijn op de beslissing van consumenten om legaal of juist illegaal online kansspelen te spelen is gebleken dat Nederlanders die deelnemen aan kansspelen op afstand, eerder zullen kiezen voor een aanbieder die beschikt over een (Nederlandse) vergunning en aanbiedt in de Nederlandse taal. Ook in andere Europese landen die kansspelen op afstand reeds gereguleerd hebben is de ervaring dat spelers er de voorkeur aan geven te spelen bij een legale aanbieder. Het aantal spelers dat speelt bij een vergunning-houder, hangt echter af van de drempels die opgeworpen worden om deel te nemen aan het legale aanbod en van de mate van attractiviteit van het aanbod. Zo heeft Frankrijk gekozen voor een hoog belastingtarief. Een

[3] Kamerstuk 33 750 VI, nr. 72.
[4] Onderzoek «Consumentengedrag online legale en illegale kansspelen», mei 2015, uitgevoerd in opdracht van de kansspelautoriteit (http://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2365/2015-16_consumentengedrag_online_legale_en_illegale_kansspelen.pdf), en TNS NIPO «De weg naar legalisering; Diepteonderzoek online kansspelen», 2014 (bijlage bij Kamerstuk 33 996, nr. 6).

dergelijke drempel heeft een nadelig effect op de kanalisatie. In Frankrijk is er dan ook een lage mate van kanalisatie bereikt.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een kanalisatie van 80% beoogd. Om spelers zoveel mogelijk toe te leiden naar het legale aanbod worden vergunninghouders verplicht op hun website te vermelden dat zij beschikken over een vergunning van de kansspelautoriteit, en een link te plaatsen naar de site van de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit zal op haar website een lijst van vergunninghouders plaatsen. Tegelijkertijd zal de kansspelautoriteit zich inzetten om het resterende illegale aanbod zo onaantrekkelijk mogelijk te maken voor spelers, bijvoorbeeld door de dienstverlening te verstoren door middel van het blokkeren van het betaalverkeer. Niettemin zullen er helaas altijd spelers zijn die willens en wetens het illegale aanbod opzoeken, zoals dat bij andere vormen van kansspelen ook het geval is.

In het kader van de beoogde kanalisatiegraad van 80% vraagt mevrouw Kooiman wat er succesvol aan is als straks bij één op de vijf illegale aanbieders toezicht en controle ontbreken. Mevrouw Schouten vraagt waar het percentage van 80 op is gebaseerd en of dit is onderbouwd. Zij vraagt voorts of er een actieplan is om op dat percentage uit te komen. Laat ik voorop stellen dat de beoogde 80% voortkomt uit realisme en niet een gebrek aan ambitie. Het is geenszins het oogmerk om 20% van de spelers buiten het toezicht te houden. Het beleid is gericht op een zo hoog mogelijke kanalisatie, waardoor zoveel mogelijk aanbieders op grond van een Nederlandse vergunning gaan opereren en de resterende illegale aanbieders zo veel mogelijk worden gemarginaliseerd. De ambitie is een kanalisatiegraad van minimaal 80%, uitgedrukt in bruto spelresultaat (BSR). Bij 80% kanalisatie in BSR zal naar verwachting het percentage spelers dat binnen het vergunde stelsel speelt hoger liggen dan 80%.
Er zijn diverse factoren die de kanalisatie kunnen drukken, zoals het kansspelbelastingtarief en de kosten die voor de vergunninghouder gepaard gaan met het beheersbaar, verantwoord en controleerbaar aanbieden van kansspelen op afstand overeenkomstig de Nederlandse regelgeving. Het voorliggende wetsvoorstel is de neerslag van een gedegen afweging tussen enerzijds de kosten die de toekomstige vergunninghouder moet maken om de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid te realiseren, en anderzijds de effecten van die kosten op de gewenste kanalisatiegraad.
De beoogde kanalisatiegraad van 80% is mede gebaseerd op de resultaten van regulering in andere landen. Het voorgestelde Nederlandse stelsel komt wat betreft de vereisten en de daaruit voortvloeiende lastendruk in belangrijke mate overeen met het Deense stelsel, waarbij de Nederlandse invulling van de actieve zorgplicht en de bijdrage aan het verslavingsfonds wel tot een beperkt hogere lastendruk zullen leiden. Cijfers uit Denemarken tonen aan dat daar inmiddels een kanalisatiegraad van 90% is bereikt.

Mevrouw Schouten vraagt waarom er is gekozen voor het huidige stelsel en niet voor een ontmoedigingsbeleid of totaalverbod. Zij wijst daarbij op de situatie in Australië en de stelling in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat sluitende handhaving niet mogelijk is. Ook vraagt zij of het wenselijk is dat de gokmarkt groeit.

Het gesloten stelsel van de Wok staat kansspelen op afstand nu niet toe. Zoals bekend nemen honderdduizenden Nederlanders desalniettemin deel aan dergelijke kansspelen. Hieruit blijkt al dat een totaalverbod geen garanties op naleving biedt. Ook het handhaven van al het illegale aanbod is een complexe zaak met beperkte invloed op de praktijk. Dit blijkt ook uit de ervaringen in Australië. De Australische regering heeft in 2014

aangekondigd de handhaving ten aanzien van illegale online kansspelen uit te willen breiden. In Australië zijn alleen online weddenschappen en online loterijen toegestaan. Voor de overige online kansspelen geldt een totaalverbod. Het bleek echter onmogelijk voor Australië om het illegale resterende aanbod te weren. Nederland kiest daarom voor een andere aanpak, waarin zij de ervaringen van Europese lidstaten met betrekking tot de regulering van kansspelen op afstand meeweegt. Er is dan ook voor gekozen om de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren. Door deze kanalisatie wil ik bewerkstelligen dat handhaving van het illegale aanbod zo effectief en gericht mogelijk kan plaatsvinden. Dit wil echter niet zeggen dat hiermee een waterdicht systeem wordt gecreëerd of dat geen illegale aanbieder zich ooit nog op de Nederlandse markt zal begeven. Dit is niet mogelijk. Maar spelers die straks bij een vergunninghouder spelen, genieten de bescherming van een gereguleerd stelsel met hoge waarborgen tegen bijvoorbeeld kansspelverslaving. De kansspelautoriteit kan door de voorgestelde kanalisatie haar handhaving veel beter richten op het resterend illegaal aanbod. In het wetsvoorstel zijn voor de kansspelautoriteit daartoe tevens aanvullende handhavingsinstrumenten opgenomen.

Volgens het rapport Gokken In Kaart (2011) behoort 78% van de regelmatige short-odd spelers tot de recreatieve spelers en vertoont 9% kenmerken van een probleemspeler.[5] Hoewel ik van mening ben dat dit een significant percentage probleemspelers betreft, toont het onderzoek ook aan dat short-odd gokken voor het grootste deel van de bevolking een recreatief tijdverdrijf is. Ik ben van mening dat een totaalverbod niet zal helpen de natuurlijke goklust van deze groep zo te beteugelen, dat zij zich niet tot illegaal aanbod zullen wenden.

Mevrouw Van Toorenburg vraagt naar de wijze waarop spelers aan een website kunnen zien of de aanbieder een vergunninghouder is. Zij vraagt ook of in dit verband gewerkt wordt met een keurmerk.

De vergunninghouder moet in ieder geval op zijn site duidelijk vermelden dat hij over een vergunning beschikt en moet ook voorzien in een link naar de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit zal op haar website een lijst van vergunninghouders opnemen. Hierdoor is een keurmerk niet nodig. Een keurmerk kan immers eenvoudig worden misbruikt door illegale aanbieders.

Reclame en televisienet

De heer Bisschop vraagt of ik bereid ben om de regels omtrent reclame van kansspelaanbieders bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te scherpen.
Reclame is nodig om spelers te kanaliseren naar het vergunde aanbod. Dit is een manier voor legale aanbieders om zich te onderscheiden van illegale aanbieders. In het Besluit werving, reclame en preventie kansspelverslaving zijn al strenge regels omtrent reclame opgenomen. Zo mogen wervings- en reclameactiviteiten niet aanzetten tot onmatige deelneming, niet misleidend of agressief zijn en niet gericht worden op kwetsbare groepen. Ook mogen reclames op televisie alleen 's avonds en 's nachts aangeboden worden en moet de vergunninghouder de consument informeren over de kenmerken van het aangeboden kansspel en over verantwoorde deelname en de risico's van deelname aan kansspelen. Tenslotte moeten vergunninghouders regelmatig aan de kansspelauto-

[5] De gehanteerde SOGS screening is erop gericht om zoveel mogelijk kenmerken van verslaving te detecteren. Of er feitelijk sprake is van een verslaving in termen van de DSM classificatie kan pas na nader individueel onderzoek worden vastgesteld.

riteit rapporteren over hun reclameactiviteiten. Tevens wijs ik op de Reclame Code zoals deze nu reeds geldend is.[6]
De op de Wok gebaseerde regels worden met het oog op de regulering ook van toepassing op vergunninghouders van kansspelen op afstand. Er worden daarnaast aanvullende eisen gesteld, bijvoorbeeld voor het aanbieden van bonussen. De voorgestelde eisen omtrent reclame voor kansspelen op afstand komen daarmee reeds in grote mate overeen met de eisen die voor reclame voor alcohol worden gesteld. In enkele opzichten zijn de eisen voor kansspelaanbieders zelfs strenger. Zo moet er bij reclame voor kansspelen bijvoorbeeld altijd verwezen worden naar de website van de aanbieder waar een link naar de verslavingszorg is opgenomen. Ook kan aan partijen die reclameactiviteiten van illegale aanbieders faciliteren een bindende aanwijzing worden opgelegd.
Hiermee acht ik het pakket aan maatregelen op het gebied van reclame toereikend. Op de amendementen om de reclame-uitingen nader in te perken en om reclame voor kansspelen verder gelijk te trekken aan reclame voor alcohol zal ik tijdens de voortzetting van de behandeling nader ingaan.
Mevrouw Vos vraagt hoe ik aankijk tegen het invoeren van een verplichte disclaimer bij alle reclame-uitingen die waarschuwt voor de gevaren van gokken, vergelijkbaar met de waarschuwing bij financiële producten.
Vergunninghouders die kansspelen aanbieden zijn op grond van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen al verplicht een slogan op te nemen waarmee de consument wordt gewezen op risico's van onmatige deelname. Deze door de sector gekozen slogan luidt uniform voor alle vergunninghouders. In lagere regelgeving wordt geregeld dat ook houders van vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand verplicht een waarschuwingstekst moeten voeren.

De heer Bisschop vraagt waarom vergunninghouders gratis speeltegoed mogen aanbieden en hoe dit past bij het terugdringen van kansspelverslaving. Mevrouw Van Toorenburg vraagt in dit verband of hiermee niet meer spelers worden verleid om deel te nemen aan online kansspelen en daarmee het risico ontstaat dat het aantal kansspelverslaafden ook toeneemt.
Vergunninghouders mogen gratis speeltegoeden aanbieden, zodat zij in staat zijn om op goede wijze te concurreren met het resterende illegale aanbod, die ongebreideld bonussen aanbieden. Bonussen zijn internationaal gebruikelijk en dragen bij aan de attractiviteit van het aanbod van kansspelen op afstand. Het geheel verbieden van bonussen brengt het risico met zich mee dat de spelers het legale aanbod minder aantrekkelijk vinden en alsnog voor het illegale aanbod kiezen, waar bescherming van de speler tegen kansspelverslaving en het toezicht daarop, ontbreekt. Ik ben het echter eens met de heer Bisschop en mevrouw Van Toorenburg dat bonussen er niet aan mogen bijdragen dat kansspelverslaving toeneemt. Daarom worden er strikte eisen gesteld aan het aanbieden van bonussen. Het gaat hierbij onder meer om de voorwaarde dat de vergunninghouder duidelijk moet uitleggen aan welke vereisten de speler moet voldoen voordat een gratis tegoed beschikbaar wordt gesteld en aan welke voorwaarden moet worden voldaan voordat eventuele speelwinst die met zo'n tegoed wordt behaald, wordt uitgekeerd. De speler moet het gratis speeltegoed ook uitdrukkelijk aanvaarden en kan het (gebruik van) gratis speeltegoed ook weigeren. Verder mag geen gratis speeltegoed worden aangeboden aan kwetsbare groepen spelers, waaronder personen die zich (tijdelijk) hebben uitgesloten van deelname aan kansspelen. Daarnaast mogen bonussen niet specifiek op jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar worden gericht. Dit betekent bijvoorbeeld dat aanbieders geen «studentenbonus» mogen aanbieden. Ook mag het

[6] https://www.reclamecode.nl/nrc/pagina.asp?paginaID=270%20&deel=2.

aanbod van gratis speeltegoeden niet worden afgestemd op het individuele speelgedrag van de speler of worden aangeboden tijdens het invullen van het spelersprofiel door de speler. Het toekennen van bonussen moet voor elke speler gelijk zijn.

De heer Bisschop vraagt hoe de kansspelautoriteit gaat monitoren dat reclame niet leidt tot toename van de deelname aan kansspelen op afstand.
Het daadwerkelijk meten of er mensen online gaan spelen puur als gevolg van reclameactiviteiten is lastig, zo niet onmogelijk. Gedrag van mensen wordt door allerlei factoren beïnvloed en reclame is daar één van. Alleen al daarom is het niet mogelijk om geïsoleerd te meten of een consument die niet wilde spelen als gevolg van een reclame wel is gaan spelen. De kansspelautoriteit zal daarom per geval beoordelen of sprake is van reclame die aan zou kunnen zetten tot onmatige deelname. Zij zal hierover zo nodig uitvoeringsbeleid opstellen.

Mevrouw Vos merkt op graag te zien dat in lagere regelgeving wordt vastgelegd dat de winkansen in oefenspelletjes niet hoger mogen zijn dan in het normale spel.
In de technische en operationele eisen wordt, in navolging van de *best practices* in de internationale praktijk, geregeld dat oefenspelletjes geen hogere winkansen mogen bieden dan het normale spel.

Zorgplicht, verslaving, verslavingsszorg) en preventie

Mevrouw Schouten vraagt naar mijn ambitie ten aanzien van het terugbrengen van het aantal kansspelverslaafden. Zij vraagt of ik bereid ben een streefcijfer te noemen met betrekking tot de groei van de onlinegokmarkt. Mevrouw Van Toorenburg vraagt of met het openzetten van de deur voor meer recreanten de kans op verslaving veel groter is.
Ik streef niet naar een bepaalde omvang van de online kansspelmarkt in Nederland. Belangrijker dan de totale omzet van de aanbieders of het aantal spelers op die markt is immers het aantal risico- en probleemspelers. Op 22 maart 2012 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie[7] ter uitvoering van de motie Schouten c.s.[8] aangegeven dat de regering ernaar streeft het aantal risicospelers terug te dringen naar het niveau van 2005 en het aantal probleemspelers op ten hoogste het niveau van 2011 te houden. Dit is ook de ambitie die ik nastreef met het voorliggende wetsvoorstel.

Mevrouw Schouten vraagt hoe een vergunninghouder onlinespelers in de gaten moet houden. Zij vraagt of vergunninghouders daartoe een chatgesprek of een videogesprek moeten voeren en of iemand zich daar gemakkelijk aan kan onttrekken. Zij vraagt of de vergunninghouder verplicht is om iemand deelname aan door hem georganiseerde kansspelen op afstand te weigeren als die persoon niet reageert op het digitaal aangesproken worden.
Op grond van het wetsvoorstel zijn vergunninghouders verplicht het speelgedrag van spelers te monitoren, de speler inzicht te geven in zijn speelgedrag en te interveniëren waar nodig. De online omgeving biedt uitstekende mogelijkheden om het speelgedrag van speler continu te monitoren en daarin patronen te ontdekken. De speler kan in de virtuele wereld evenzeer op zijn speelgedrag worden aangesproken, bijvoorbeeld door emails, pop-ups, chatgesprekken, via de telefoon of face-to-face contact via de beeldverbinding. Ook kan de speler toegang tot de virtuele speelomgeving ontzegd worden.

---

[7] Kamerstuk 24 557, nr. 131.
[8] Kamerstuk 32 264, nr. 16.

Bij risicovol speelgedrag, zoals het meerdere malen overschrijden van het spelersprofiel, is de vergunninghouder verplicht een persoonlijk onderhoud te voeren (telefonisch, via de chat of beeldverbinding). Een persoonlijk onderhoud is meer dan alleen de vraag aan de speler om een korte verklaring te geven. Het is een toetsingsmoment voor de vergunninghouder: enerzijds om de speler meer inzicht te geven in zijn speelgedrag, anderzijds om als vergunninghouder te beoordelen of daadwerkelijk sprake is van risicovol of problematisch speelgedrag waarbij de speler, indien nodig, maatregelen worden aangeboden om het speelgedrag onder controle te krijgen. Het is derhalve niet juist dat de speler zich makkelijk aan het persoonlijk onderzoek kan onttrekken. Indien de speler weigert zijn speelgedrag aan te passen en schade berokkent aan zichzelf of zijn omgeving, moet de vergunninghouder de speler aandragen bij de kansspelautoriteit voor onvrijwillige uitsluiting in het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) en het tijdelijk schorsen van het spelersaccount.

Mevrouw Schouten vraagt of de risicogroep, die bijvoorbeeld via een chatprogramma, wordt aangesproken op risicovol gedrag niet snel zal uitwijken naar het illegale aanbod.
Ik kan niet 100% garanderen dat een speler niet uit zal wijken naar het illegale aanbod, indien de speler bijvoorbeeld niet gediend is van een interventie. De aanbieder moet het speelgedrag echter monitoren en analyseren en op basis hiervan beoordelen welke interventie passend is. Dit ziet er op toe dat spelers de interventie aanvaarden en dat het onnodig of ongepast interveniëren bij spelers, waardoor zij zich zouden kunnen wenden tot het illegale aanbod, wordt voorkomen. Een speler heeft er daarnaast, zoals ik hiervoor al heb benadrukt, groot belang bij om te blijven spelen bij een legale aanbieder. De speler heeft bijvoorbeeld de garantie dat de spelsystemen zijn gekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling, dat de aanbieder eerlijk en transparant is over de winkansen en de spelerstegoeden zijn veiliggesteld.

Mevrouw Van Toorenburg geeft aan dat niet is gekozen voor het verlengen van de uitsluitingsduur van online kansspelen voor mensen die verslaafd zijn. Zij verzoekt dit te heroverwegen.
Ik zie daartoe geen aanleiding. De periode van zes maanden in geval van inschrijving op onvrijwillige basis is tot stand gekomen in overleg met deskundigen op het gebied van verslavingszorg. De ervaring van de verslavingszorg leert dat een tijdelijke uitsluiting minimaal zes maanden moet duren om een daadwerkelijke verandering in het speelgedrag te kunnen bewerkstellingen, snelle terugval te voorkomen en ruimte te bieden voor behandeling. Dit geldt overigens ongeacht de vraag of het gaat om online of offline kansspelen. Het opleggen van een langere termijn zou de bereidheid van spelers om zich vrijwillig in het register in te schrijven nadelig kunnen beïnvloeden. De speler die zijn inschrijving wil verlengen, kan dit heel eenvoudig doen.

Mevrouw Swinkels vraagt naar voorbeelden van risico-indicatoren voor spelers.
Voorbeelden zijn overschrijdingen van de limieten van het spelersprofiel, significante verhogingen van de limieten in het spelersprofiel, significante ontwikkelingen in de frequentie waarmee een speler deelneemt aan kansspelen, ontwikkelingen in de speelduur per speelsessie en ontwikkelingen in inzetgedrag. Ook ongewenste persoonlijke gedragingen van de betrokken speler jegens bijvoorbeeld andere spelers in de chatroom of medewerkers van de vergunninghouder kunnen duiden op problematisch speelgedrag. Hiervan is alleen de overschrijding van de door de speler gestelde grenzen in het spelersprofiel een objectieve indicator die voor iedere speler in iedere situatie duidt op problematisch speelgedrag. Geen

van de andere indicatoren is op zichzelf doorslaggevend bij de beoordeling of mogelijk sprake is van problematisch speelgedrag. De aanbieder dient inzichtelijk te maken hoe hij een combinatie van risico-indicatoren in zijn signalering betrekt. In het toezicht zal gecontroleerd worden of conform de beschreven methode gedetecteerd en gehandeld wordt. Het is daarom zaak om bij een indicatie per speler maatwerk te leveren. Dit vergt contact met de speler door de aanbieder.
Mevrouw Swinkels vraagt wanneer vergunninghouders in het kader van hun zorgplicht bij de kansspelautoriteit aan de bel moeten trekken.
De vergunninghouder moet bij de kansspelautoriteit aan de bel trekken als de speler in aanmerking komt voor onvrijwillige uitsluiting. De onvrijwillige uitsluiting moet worden bezien in het kader van het geheel van preventieve maatregelen waarvan het centraal register het sluitstuk is. Indien de vergunninghouder na analyse van het speelgedrag en na interventies in het speelgedrag volgens het getrapte preventiemodel speelgedrag (waaronder een persoonlijk onderhoud waarin gewezen wordt op de mogelijkheid tot vrijwillige uitsluiting) vermoedt dat de speler op onverantwoorde wijze deelneemt aan kansspelen en de speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn omgeving schade kan berokkenen, moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit informeren met het oog op mogelijke onvrijwillige inschrijving in het centraal register. Dit kan geboden zijn in situaties waarin de speler bijvoorbeeld gezinsgelden verspeelt en zijn speelgedrag negatieve gevolgen heeft voor zijn arbeidssituatie of gezinssituatie. Het aandragen van de speler voor onvrijwillige uitsluiting bij de kansspelautoriteit is daarmee de uiterste interventiemaatregel.

Mevrouw Schouten vraagt welke signalen van spelers aanbieders in de gaten moeten houden om bij onmatig speelgedrag te kunnen ingrijpen.

In ieder geval wordt iedere overschrijding van de door de speler ingestelde grenzen van het spelersprofiel gezien als een objectieve indicator die kan duiden op risicovol speelgedrag. Alle overige signalen betreffen maatwerk per speler. Iedere speler heeft namelijk zijn eigen unieke speelgedrag. Zo verschillen de voorkeuren wat betreft de spelsoorten waaraan hij wenst deel te nemen, de frequentie waarmee hij wil deelnemen en de hoogte van zijn inzetten. Iedere individuele speler heeft bovendien een eigen budget te besteden en zijn eigen overwegingen met betrekking tot de wijze waarop hij dat budget wenst te besteden. De vergunninghouder moet bij de beoordeling van de vraag of een individuele speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, al deze relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval betrekken. Indien, bijvoorbeeld, een speler gedurende lange tijd voor ongeveer 100 euro per maand heeft gespeeld en plotseling voor 500 euro per maand gaat spelen, kan dit een signaal voor de vergunninghouder vormen om contact te zoeken met die speler en te toetsen of deze zijn speelgedrag nog onder controle heeft.

Mevrouw Schouten vraagt hoe de kansspelautoriteit kan vaststellen dat een aanbieder redelijkerwijs had moeten vermoeden dat het mis is met een speler.

Op basis van de gegevens uit de rapportages, de geanonimiseerde patronen in de controledatabank en inzage in het registratiesysteem van de aanbieder kan de kansspelautoriteit controleren hoe een aanbieder uitvoering geeft aan deze verplichting. Indien bijvoorbeeld blijkt dat een aanbieder zelden een interventie heeft gepleegd, kan dit aanleiding zijn om nader onderzoek in te stellen naar de vraag of een aanbieder al dan niet correct intervenieert bij een redelijk vermoeden van risicovol speelgedrag.

Mevrouw Schouten vraagt hoe vergunninghouders in de toekomst spelers in de gaten moeten houden en bij onmatig speelgedrag moeten ingrijpen. Zij vraagt hoe wordt gecontroleerd of vergunninghouders dit doen, of de kansspelautoriteit genoeg bevoegdheden heeft om ook de bij de vergunninghouder geregistreerde gegevens in te zien of er terecht of onterecht is ingegrepen en hoe die bevoegdheid in de wet is geregeld.
De vergunninghouder moet gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler registreren en analyseren in een, voorafgaand aan vergunningverlening, gekeurd registratiesysteem. Op basis van deze gegevens kan de kansspelautoriteit controleren of een aanbieder uitvoering geeft aan deze verplichting en hoe dit interventiegedrag zich verhoudt tot andere aanbieders die vergelijkbaar zijn qua marktaandeel, qua aantal geregistreerde spelers en qua spelsoort. De kansspelautoriteit voert hierop structureel en incidenteel toezicht uit. Zo moet de vergunninghouder in zijn rapportages de kansspelautoriteit informeren over de interventies in het speelgedrag van zijn spelers. Indien uit de gegevens uit die rapportages of uit bijvoorbeeld keuringsrapporten of informatie van derden (bijvoorbeeld spelers die een beroep doen op verslavingszorg) daartoe aanleiding is, zal de kansspelautoriteit overgaan tot nader onderzoek en een vergunninghouder onder verscherpt toezicht plaatsen. De kansspelautoriteit kan bijvoorbeeld anoniem meespelen om te controleren hoe de aanbieder zijn actieve zorgplicht invult (artikel 34c). De vergunninghouder is hierbij verplicht de kansspelautoriteit informatie te verstrekken en, op afstand, toegang te verlenen tot de voor toezicht relevante onderdelen van de registratiesystemen (artikelen 34k en 34l). Indien zij die toegang niet verschaffen heeft de kansspelautoriteit de bevoegdheid om over te gaan tot handhaving door bijvoorbeeld het opleggen van een bestuurlijke boete of het in beslagnemen van goederen (artikelen 35a en 34i)

Mevrouw Swinkels vraagt waarom onvrijwillige uitsluiting via CRUKS mogelijk wordt gemaakt als het effect hiervan twijfelachtig is.

Onvrijwillige uitsluiting vormt het sluitstuk van de zorgplicht van de aanbieder. Alle daaraan voorafgaande interventies zijn gericht op het vrijwillig bewegen van de speler tot het aanpassen van zijn spelgedrag, omdat daadwerkelijke gedragsverandering van een probleemspeler de wil van die speler daartoe vergt. De onvrijwillige uitsluiting is zoals gezegd het sluitstuk hierop. Het maakt het de speler onmogelijk in te gaan op het aanbod van risicovolle kansspelen van vergunninghouders en dwingt hem zo tot het nemen van afstand tot die kansspelen. Dit houdt hem een spiegel voor en geeft hem alsnog de mogelijkheid om zijn gedrag te veranderen en hulp te zoeken. De mogelijkheid van onvrijwillige uitsluiting biedt zijn omgeving bovendien de mogelijkheid om verdere schade als gevolg van zijn speelgedrag te voorkomen.

De heer Bisschop vraagt of het niet beter zou zijn om het verslavingsfonds te laten vullen uit de opbrengsten van alle kansspelen en niet alleen de kansspelen op afstand.
Ik ben het eens met de suggestie van de heer Bisschop. In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik aangekondigd om per moderniseringsstap de reikwijdte van het verslavingsfonds uit te breiden. Zo bevat het wetsvoorstel voor de modernisering van het speelcasinoregime (Kamerstuk 34 471, nr. 2) eveneens een bepaling dat de houders van een speelcasinovergunning een bijdrage aan dit fonds moeten leveren. Ik heb voor ogen dat vanuit alle verslavingsgevoelige – short odd – kansspelen een omzetafhankelijke bijdrage wordt geleverd. Tijdens de voortzetting van de behandeling van dit wetsvoorstel zal ik, mede in reactie op het amendement van mevrouw Kooiman over de afdracht van 1% afdracht aan het fonds, ingaan op een passende wijze om het fonds te vullen.

Mevrouw Vos vraagt of ik bereid ben om in lagere regelgeving bepalingen op te nemen over pop-ups die waarschuwen over het bereiken van speellimieten. Ook vraagt zij om een tijdslimiet op te nemen in het spelersprofiel.
De vergunninghouder is verplicht bij overschrijding van een in het spelersprofiel vastgelegde speellimiet (de inbreng) feedback te geven op het speelgedrag van de speler. Dit kan bijvoorbeeld door pop-ups, maar ook door een e-mail of een telefoongesprek. Dit zal op een moment plaatsvinden dat het spel stil ligt, namelijk op het moment dat de speler weer de mogelijkheid heeft om opnieuw in te zetten. Het verplicht tonen van een pop-ups bij het overschrijden van een tijdslimiet, wat midden in een spel kan plaatsvinden, kan tot gevolg hebben dat de speler zijn beurt en mogelijk ook zijn geld zal verliezen. Dit is schadelijk voor de attractiviteit van een spel en de kanalisatie.
Omdat de speelduur wel een indicator is voor overmatig speelgedrag zullen verschillende andere vereisten die hierop toezien worden opgenomen in de lagere regelgeving. Zo is de aanbieder verplicht op iedere pagina van de spelersinterface de actuele Nederlandse tijd, het laatst bijgewerkte saldo op de spelersrekening en de sinds zijn laatste aanmelding verstreken tijd te tonen. Daarnaast is de aanbieder verplicht de spelersfrequentie, de spelersduur en de speeltijdstippen te registreren en te analyseren. Bij signalen die wijzen op risicovol speelgedrag op basis van deze gegevens dient de vergunninghouder te interveniëren en een persoonlijk onderhoud te voeren. Ik ben van mening dat op deze wijze effectiever gebruik wordt gemaakt van de gegevens over de speelduur en de speler hiermee beter beschermd is dan door middel van pop-ups.

Mevrouw Vos vraagt om bij lagere regelgeving voor kansspelaanbieders verplicht te stellen dat zij een hulpknop op hun website opnemen die rechtstreeks naar een onafhankelijke instantie van verslavingszorg leidt en waarbij het niet mogelijk is met de backspacetoets terug te gaan naar de pagina van de goksite.
Ik ben het eens met de achterliggende gedachte dat deelnemers aan kansspelen op afstand gemakkelijk en drempelvrij hulp moeten kunnen vinden indien zij hun speelgedrag niet meer onder controle hebben. Vergunninghouders worden verplicht informatie over Nederlandse verslavingszorg en de links daar de desbetreffende sites op passende, duidelijke en begrijpelijke wijze op hun website te plaatsen (maximaal één klik vanaf iedere gebruikersinterface). Naar mijn mening wordt dus al voldoende invulling gegeven aan deze wens. Ten aanzien van de wens om niet meer terug te kunnen naar de site van de vergunninghouder door middel van de backspacetoets zie ik technische en functionele haken en ogen. Bovendien vraag ik me af hoe effectief dat is als de speler vervolgens gewoon weer kan inloggen.

Toezicht, handhaving en bestrijding van illegaal aanbod

De heer Van Wijngaarden vraagt welke aanvullende bevoegdheden worden gewenst door de kansspelautoriteit die nog niet zijn ingevuld. Ook vraagt hij of de kansspelautoriteit bij een vergunde aanbieder kan vragen om een toezegging die na vastlegging vervolgens rechtens bindend is. Hij wenst te vernemen of het klopt dat de kansspelautoriteit niet de bevoegdheid heeft tot het opleggen van een openbare waarschuwing, zoals financiële toezichthouders die wel zouden hebben, en of deze bevoegdheden niet alsnog toegekend moeten worden.

De kansspelautoriteit krijgt met dit wetsvoorstel de beschikking over een breed en afdoende palet aan handhavingsinstrumenten. Zo kan de kansspelautoriteit een bindende aanwijzing geven. Dit is een zwaarder instrument dan een bindende toezegging. De Wet openbaarheid van

bestuur en de Algemene wet bestuursrecht bieden al handvatten voor openbare waarschuwingen waarin consumenten worden gewaarschuwd voor een specifieke (illegale) aanbieder. Ik zie op dit moment nog geen noodzaak het instrumentarium uit te breiden, maar zal bij de evaluatie bezien of het instrumentarium nader aanvulling behoeft.

Mevrouw Swinkels en mevrouw Vos vragen waarom in de plannen niet de verplichting is opgenomen voor aanbieders om hun kansspelen online aan te bieden via websites met een.nl-extensie. Zij vragen of de regering bereid is dit alsnog als vergunningsvoorwaarde te stellen.

Een verplichting voor het gebruik van een.nl-extensie biedt spelers geen zekerheid dat zij legaal gokken. Ook illegale aanbieders kunnen eenvoudig een.nl-extensie gebruiken. De SIDN houdt bij uitgifte van domeinnamen immers geen toezicht op het doel waartoe deze gebruikt worden. Hoewel er door de kansspelautoriteit stevig gehandhaafd zal worden, is het niet realistisch om te verwachten dat illegaal aanbod via de eis van een website met zo'n extensie volledig kan worden uitgebannen. Een dergelijke verplichting creëert daarom een schijnzekerheid en is daarmee disproportioneel. Bovendien ontstaat het risico dat een speler die via een website met een.nl-extensie speelt, niet of onvoldoende eigen verantwoordelijkheid neemt om te controleren of hij met een vergunde aanbieder te maken heeft. Zoals ik reeds eerder heb aangegeven kunnen spelers op de website van de kansspelautoriteit eenvoudig controleren of ze te maken hebben met een vergunde aanbieder.

Mevrouw Schouten vraagt hoe het toezicht door de kansspelautoriteit straks precies in zijn werk gaat. Zij vraagt wat de kansspelautoriteit moet doen met bijvoorbeeld de melding van een website van een illegale kansspelaanbieder. Zij wenst te vernemen of een grote capaciteitsuitbreiding van de kansspelautoriteit nodig is om het illegale aanbod te kunnen bestrijden.

De kansspelautoriteit kan op basis van eigen bevindingen en meldingen van derden een onderzoek uitvoeren naar vermeend illegaal aanbod. Indien sprake is van illegaal aanbod, kan de kansspelautoriteit haar handhavende bevoegdheden inzetten. Dit kan op een aantal manieren, bijvoorbeeld door het beboeten van illegale aanbieders, het frustreren van reclamemogelijkheden, het blokkeren van betalingsverkeer en – als ultimum remedium – het aanbod ontoegankelijk laten maken door middel van een bindende aanwijzing aan internetserviceproviders. Het volledig bestrijden van illegaal aanbod is echter niet mogelijk gelet op grensoverschrijdende karakter van het internet. In de strijd tegen illegaal aanbod is daarom ook een hoge mate van kanalisatie van belang. Een hoge mate van kanalisatie heeft als voordeel dat de kansspelautoriteit haar handhavingscapaciteit gerichter kan inzetten op het aanpakken van de resterende, kleinere groep illegale aanbieders.

De kansspelautoriteit heeft in 2013 in een uitvoeringstoets ingeschat hoeveel fte extra zij nodig heeft aan toezicht en handhavingscapaciteit als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De kansspelautoriteit verwacht, afhankelijk van onder meer het aantal vergunninghouders, 21 à 29 fte extra nodig te zullen hebben, waaronder 4,3 fte extra voor toezicht en handhaving. Op basis van haar huidige inzichten verwacht de kansspelautoriteit dat de uitbreiding van deze bezetting met 4,3 fte tot 8 à 9 fte volstaat. Binnen bepaalde marges en afhankelijk van de actuele omstandigheden, kan zij bovendien meer capaciteit uit andere afdelingen inzetten indien dat nodig blijkt. Een verdere vergroting is dus niet nodig.

Mevrouw Kooiman vraagt waarom de kansspelautoriteit niet voldoende menskracht krijgt voor de aanpak van illegale praktijken.

De kansspelautoriteit wordt sinds haar instelling in 2012 gefinancierd uit de kansspelheffing die wordt geheven van de vergunninghouders (artikelen 33e en 33f Wok). De kosten van de bestrijding van illegaal kansspelaanbod worden derhalve door de vergunninghouders zelf betaald. Zoals gezegd, verwacht de kansspelautoriteit uitbreiding van haar bezetting met 4,3 fte tot 8 à 9 fte nodig te hebben.

Mevrouw Vos vraagt of het aanpakken van betalingsverkeer een prioriteit zou moeten zijn van de kansspelautoriteit.
Het aanpakken van illegale aanbieders is een prioriteit van de kansspelautoriteit. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daartoe in een uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium. De mogelijkheid tot het blokkeren van betalingsverkeer is een belangrijk instrument in de strijd tegen illegaal aanbod. De effectiviteit van een bepaald handhavingsinstrument moet niet op zichzelf worden beoordeeld, maar moet worden bezien tegen de achtergrond van het gehele instrumentarium. Het is aan de kansspelautoriteit om haar handhavingsstrategie zo vorm te geven dat deze het meeste effect sorteert. In die gevallen waarin de kansspelautoriteit illegaal aanbod met een betalingsblokkade kan bestrijden, bestaat geen noodzaak meer om een machtiging van de rechter-commissaris te vragen en de betrokken internetserviceprovider te gelasten de website ontoegankelijk te maken.

Mevrouw Kooiman verwijst naar de motie Kooiman[9] en vraagt hoe momenteel wordt voorkomen dat illegale aanbieders van kansspelen niet meer met iDEAL en via de eigen bank betaald kunnen worden.

De kansspelautoriteit heeft op verschillende manieren opgetreden tegen betaaldienstverleners die zaken doen met illegale aanbieders. Zo heeft de kansspelautoriteit aan CURO Payments een last onder dwangsom opgelegd, waarna deze haar dienstverlening op tijd heeft gestaakt. Daarnaast hebben verschillende betaaldienstverleners na een aanschrijving van de kansspelautoriteit de samenwerking met illegale aanbieders gestopt. Ook heeft de kansspelautoriteit een samenwerkingsconvenant met betaaldienstverleners opgesteld waarin is afgesproken dat zij op verzoek van de kansspelautoriteit betalingsverkeer tussen consumenten en illegale aanbieders blokkeren, gesanctioneerde aanbieders niet als klant accepteren en na een onherroepelijke sanctie bestaande contracten opzeggen. Met de bindende aanwijzing (het voorgestelde artikel 34n) krijgt de kansspelautoriteit een steviger instrument in handen om tussenpersonen die met hun dienstverlening illegale aanbieders faciliteren, aan te pakken.

De kansspelautoriteit richt zich thans op betaaldienstverleners die hun diensten verlenen aan gesanctioneerde kansspelaanbieders. In de huidige transitiefase is het voor betaaldienstverleners immers, zonder dat er een boete is opgelegd, niet duidelijk of een kansspelaanbieder de Nederlandse wet overtreedt. Veel aanbieders bieden hun kansspelen immers in het buitenland wel degelijk met een vergunning aan. Het is voor een Nederlandse speler legaal om wanneer hij zich in het buitenland bevindt, deel te nemen aan de daar vergunde kansspelen op afstand. Hij moet in dat geval dan ook gewoon gebruik kunnen maken van zijn Nederlandse bank- of betaalrekening. Betaaldienstverleners willen daarom meer zekerheid. Het is dan ook van belang dat de markt in Nederland snel gereguleerd wordt, zodat het voor betaaldienstverleners duidelijk is dat wanneer een aanbieder geen vergunning in Nederland heeft, het

[9] Kamerstuk 32 264, nr. 14.

betaalverkeer tussen deze aanbieder en Nederlandse consumenten geblokkeerd moet worden. Het wetsvoorstel biedt de kansspelautoriteit een aanvullende bevoegdheid om het betaalverkeer tussen spelers en illegale aanbieders te blokkeren. Zij kan de betaaldienstverlener een bindende aanwijzing geven om het betaalverkeer te blokkeren.

In antwoord op de vraag van mevrouw Kooiman of het e-ID wel veilig genoeg is, geef ik aan dat dit inderdaad het geval is. Het e-ID wordt ontwikkeld om mensen de mogelijkheid te bieden zich online bij zowel de overheid als bedrijven op een veilige en betrouwbare manier te identificeren. Hiermee kunnen online aanbieders straks met nog grotere zekerheid de identiteit van de spelers vaststellen. De bescherming van de privacy van personen is een belangrijk uitgangspunt van het e-ID. Organisaties krijgen enkel toegang tot die informatie die strikt noodzakelijk is voor het uitvoeren van hun taak.

De heer Bisschop vraagt welke concrete plannen de regering heeft om internationale samenwerking bij het aanpakken van illegaal aanbod te verbeteren.

De kansspelautoriteit heeft de samenwerking met toezichthouders uit andere landen de afgelopen jaren nadrukkelijk opgezocht. Als voorbeeld kan worden genoemd de Samenwerkingsovereenkomst lidstaten EER over een «Breed Europees Kader voor onlinegokken» Onderdeel hiervan is het gereguleerd en geïntensiveerd uitwisselen van informatie, het verbeteren van toezicht over de grens en het verkennen van mogelijkheid tot het innen van grensoverschrijdende boetes. Ook bilaterale afspraken kunnen hierin helpen. Gedacht kan worden aan de intentieverklaringen met het Isle of Man, de Bailiwick of Guernsey en Malta. De kansspelautoriteit blijft werken aan internationale samenwerking. Zij kan het strafrecht als ultimum remedium kan inzetten, zodat persisterende illegale aanbieders aangepakt kunnen worden.

Mevrouw Kooiman vraagt naar de mogelijkheden van het opleggen van dwangsommen aan kansspelaanbieders buiten Europa.

Wanneer een onderneming een boete niet uit eigen beweging betaalt, kan de kansspelautoriteit deze invorderen bij dwangbevel. Een dwangbevel levert een executoriale titel op. Daarmee kan verlof worden gekregen om in het desbetreffende land de titel ten uitvoer te leggen, via de aldaar geldende exequaturprocedure bij de rechter. In hoeverre dat daadwerkelijk mogelijk is verschilt per land.

Juist daarom is het belangrijk dat de kansspelautoriteit ook andere handhavingsbevoegdheden toe kan passen, zoals het blokkeren van betalingsverkeer door middel van een bindende aanwijzing aan de betrokken betaaldienstverlener. Daarnaast kan de kansspelautoriteit door samenwerking en afspraken met buitenlandse toezichtautoriteiten handhaving van illegaal opererende buitenlandse aanbieders op de Nederlandse markt bewerkstelligen.

De heer Bisschop vraagt of de kans niet groot is dat de aanbieders het liefst net wat later zijn met het inschrijven van spelers in CRUKS dan de concurrent waar de speler wellicht ook speelt.
De vergunninghouder moet in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg een verslavingspreventiebeleid ontwikkelen, toepassen en onderhouden, waarin onder meer wordt geregeld welke interventiemaatregelen in welke gevallen kunnen worden ingezet. De keuze voor de meest passende interventiemaatregel in een individueel geval, waaronder de keuze voor onvrijwillige inschrijving in CRUKS, is

echter maatwerk; de ene speler is de andere niet. Ik ben het met de heer Bisschop eens dat de kansspelautoriteit er op moet toezien dat de vergunninghouders hun zorgplicht serieus nemen. Zoals gezegd, worden vergunninghouders verplicht de aanleiding voor en de datum, het tijdstip en de aard van iedere interventie te registreren, waardoor de kansspelautoriteit kan zien of een vergunninghouder tijdig en juist intervenieert bij risicospelers, en hoe die interventies zich verhouden tot die van andere aanbieders qua marktaandeel, aantal geregistreerde spelers en spelsoort. Ik zal er bij de kansspelautoriteit op aandringen dat de prestaties van vergunninghouders ten aanzien van inschrijving in CRUKS met elkaar vergeleken worden. Indien vergunninghouders spelers die onmatig deelnemen niet of niet tijdig inschrijven zal de kansspelautoriteit maatregelen nemen tegen deze vergunninghouders. Overigens kan een speler zodra hij door een vergunninghouder wordt ingeschreven in CRUKS bij geen enkele andere vergunninghouder meer spelen.

De heer Bisschop vraagt hoe de registratie van spelers in CRUKS zodanig sluitend wordt ingericht dat risicospelers en kwetsbare groepen daadwerkelijk beschermd worden.
Een volledig sluitende werking van CRUKS om risicospelers en kwetsbare groepen daadwerkelijk te beschermen is niet mogelijk. CRUKS is daarom ook niet het enige middel dat het wetsvoorstel biedt om risicospelers en kwetsbare groepen te beschermen. Het is het sluitstuk op het verslavingspreventiebeleid, na het informeren, registreren, analyseren en interveniëren door de aanbieder. Bij al deze stappen wordt specifiek aandacht besteed aan risicospelers en kwetsbare groepen. De vergunninghouder is verplicht de speler op passende, duidelijke en begrijpelijke wijze te informeren over de risico's van kansspelverslaving en verantwoord speelgedrag. Door registratie en identificatie van spelers kunnen minderjarigen niet deelnemen aan kansspelen op afstand. Wervings- en reclameactiviteiten mogen niet gericht worden op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, waaronder minderjarigen en jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar. Er mag geen gratis speeltegoed worden aangeboden aan kwetsbare groepen spelers, waaronder personen die zich (tijdelijk) hebben uitgesloten van deelname aan kansspelen. Daarnaast mogen bonussen niet specifiek op jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar worden gericht. Ook bij de analyse van het speelgedrag en het persoonlijk onderhoud zal rekening gehouden moeten worden met de kwetsbaarheid van de speler om te beoordelen of uitsluiting nodig is.
Mevrouw Kooiman vraagt om een reactie op haar pleidooi voor het zowel opleggen van bestuurlijke boetes als het inzetten van het strafrecht bij de aanpak van illegaal aanbod.
Overtredingen van de Wok kunnen nu al zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Het uitgangspunt is dat de kansspelautoriteit overtredingen bestuursrechtelijk handhaaft en dat strafrechtelijke handhaving aan de orde komt als sprake is van meervoudige of herhaalde overtredingen, bij verwevenheid met andere criminele activiteiten of als er behoefte is aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden of aan de oplegging van specifiek strafrechtelijke sancties. Dit werkt in de praktijk goed. In de daarvoor in aanmerking komende gevallen worden overtredingen van de Wok strafrechtelijk aangepakt.
Mevrouw Vos vraagt of illegale gokkers na invoering van deze wet worden aangepakt.
Zoals ik eerder heb aangegeven,[10] zet de kansspelautoriteit haar handhavingscapaciteit in tegen aanbieders van illegale kansspelen, omdat het veel effectiever is om de aanbieder die duizenden Nederlandse spelers

[10] Onder meer Kamerstuk 33 996, nr. 12, pp. 71–72.

bedient aan te pakken, dan om die duizenden spelers ieder afzonderlijk aan te pakken. De kansspelautoriteit bepaalt zelf welke middelen zij in welke gevallen inzet om illegale kansspelen zo effectief mogelijk te bestrijden. Ik kan mij indenken dat zij in bepaalde gevallen ook de spelers die willens en wetens op het illegale aanbod ingaan, zal willen aanpakken om het illegale aanbod te bestrijden, en daarop beleid gaat ontwikkelen. Het is aan de kansspelautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan om een effectief handhavingsbeleid te voeren.

Mevrouw Kooiman verwijst naar de situatie in Curaçao en Sint-Maarten. Zij vraagt hoe de regering hier hulp gaat bieden bij het oplossen van de problemen met illegaal kansspelaanbod daar. Zij vraagt of bereidheid bestaat de kennis en expertise van de kansspelautoriteit daarbij in te zetten.
Ik ben bekend met de zorgen die er bestaan over de kansspelmarkt op Curaçao en Sint-Maarten. Het aanbieden van kansspelen vanuit Curaçao en de aanpak van mogelijke misstanden daarbinnen is echter primair een aangelegenheid van de regering en het openbaar Ministerie van Curaçao. Waar mogelijk dragen wij deze zorgen wel uit naar de toezichthoudende autoriteiten op Curaçao. Met Sint-Maarten zijn op 24 mei 2015 in een protocol onder andere afspraken gemaakt over de aanpak van grensoverschrijdende, ondermijnende criminaliteit. Nederland investeert 22,1 miljoen euro in deze aanpak die door de procureur-generaal van Curaçao, van Sint-Maarten en van de BES wordt aangestuurd. Tevens heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in het Justitieel Vierpartijen Overleg (JVO) van 1 juni jl. bij zijn ambtsgenoot van Curaçao aandacht gevraagd voor gedegen toezicht op het internet gokken. Vooralsnog is dat een taak van de Curaçao Gaming Control Board.
De handhavingsbevoegdheid van de kansspelautoriteit reikt tot het Europese deel van Nederland. Indien Curaçaose kansspelaanbieders actief zijn op de Nederlandse markt, komen de handhavingsmogelijkheden van de kansspelautoriteit dan ook overeen met mogelijkheden die zij hebben bij illegaal aanbod, aangeboden vanuit landen buiten het Koninkrijk.
Het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de kansspelautoriteit zetten zich wel actief in om het aanbieden van Curaçaose illegale kansspelen op de Nederlandse markt te voorkomen en aan te pakken. Om de Wok zo goed mogelijk te handhaven en consumenten de mogelijkheid te bieden in een betrouwbare omgeving aan een kansspel deel te nemen, wisselt de kansspelautoriteit informatie uit met collega-handhavingsinstanties en is zij in gesprek met belangrijke actoren op kansspelgebied in Curaçao.

Persoonsgegevens

Mevrouw Swinkels vraagt naar de bewaartermijn van gegevens van spelers (persoonlijke gegevens en speelgedrag) na sluiting van een spelersaccount. Zij wijst erop dat met het bewaren van deze gegevens ook wordt beoogd spelers ervan te weerhouden om zich direct na uitschrijving weer opnieuw in te schrijven en vraagt of dit betekent dat spelers na uitschrijving enkele jaren moeten wachten voordat zij zich weer kunnen inschrijven. Ook vraagt zij waarom deze gegevens van belang zijn voor toezicht door de kansspelautoriteit op de vergunninghouder.
De in de memorie van toelichting genoemde bewaartermijn van vijf jaar geldt voor gegevens die op grond van de Wwft bewaard moeten worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om gegevens met betrekking tot de transacties van en naar de spelersrekeningen en de gegevens die de aanbieder van kansspelen nodig heeft om de identiteit van de speler vast te stellen. Voor gegevens die op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen moeten worden bewaard, geldt op grond van die wet een termijn van zeven jaar. Voor de overige gegevens met betrekking tot het speelgedrag zal in lagere regelgeving worden opgenomen dat deze door de vergun-

ninghouder drie jaar bewaard moeten worden. Dit is de uitkomst van een zorgvuldige afweging tussen enerzijds de privacybelangen van de speler en anderzijds de mogelijkheid voor de kansspelautoriteit om gedegen onderzoek te doen naar een aanbieder indien zij signalen ontvangt dat deze zich in de periode voor de sluiting van het spelersaccount niet aan de vergunningvoorwaarden zou houden. De kansspelautoriteit kan door het inzien van gegevens over speelgedrag bijvoorbeeld nagaan of een aanbieder zijn zorgplichten goed heeft uitgevoerd. Een speler mag zich, tenzij hij in CRUKS staat, na uitschrijving direct opnieuw inschrijven bij een vergunninghouder. Hij hoeft daarvoor niet te wachten. Wel wordt voorkomen dat hij zich met een enkele uit- en inschrijving kan onttrekken aan het interne toezicht van de vergunninghouder op zijn speelgedrag. Doordat de vergunninghouder de gegevens moet bewaren, kan hij de speler blijven monitoren en kan hij daarbij gegevens over het eerdere speelgedrag van die speler betrekken, ook wanneer hij zich uitschrijft en zich binnen korte tijd daarna opnieuw weer inschrijft.
Mevrouw Kooiman vraagt om in te gaan op de zorg dat aanbieders persoonlijke gegevens van spelers in handen krijgen. Mevrouw Swinkels vraagt of het burgerservicenummer (BSN) van spelers bij de vergunninghouders terecht komt.
Om te voorkomen dat minderjarigen en bijvoorbeeld personen die staan ingeschreven in CRUKS, deel kunnen nemen aan kansspelen op afstand, moeten spelers worden geïdentificeerd. Het is op dit moment nog onvermijdelijk dat de aanbieder daarvoor over persoonsgegevens van de speler beschikt. Uiteraard moet de vergunninghouder de waarborgen van de Wet bescherming persoonsgegevens in acht nemen. Bij de uitwerking van de methode voor identificatie en verificatie zijn zo veel mogelijk waarborgen voor de bescherming van de privacy van de speler ingebouwd. Zo moet de aanbieder bijvoorbeeld, nadat hij van de kansspelautoriteit de zogenaamde CRUKS-code voor de speler heeft ontvangen, onmiddellijk het BSN van de speler verwijderen uit zijn administratie. Persoonsgegevens en spelersgegevens van de speler moeten drie jaar na sluiting van het spelersaccount worden geanonimiseerd, zodat deze niet meer tot de persoon van de speler te herleiden zijn.
Het BSN van de speler komt alleen *kortstondig* bij de aanbieder terecht. De speler moet zijn gegevens die nodig zijn voor de identificatie, waaronder het BSN, bij de aanbieder opgeven. Via een geautomatiseerd systeem bij de kansspelautoriteit wordt vervolgens gecontroleerd of de gegevens kloppen en of de speler in CRUKS staat. De aanbieder krijgt vervolgens van de kansspelautoriteit een CRUKS-code met daarin de versleutelde gegevens van de speler. De aanbieder moet vervolgens het BSN van de speler direct verwijderen uit zijn administratie. De aanbieder kan door gebruik van de CRUKS-code iedere keer wanneer de speler inlogt controleren of deze in CRUKS staat. Het gaat dus om een *kortdurende* verwerking van het BSN door de aanbieder, die noodzakelijk is voor een betrouwbare identificatie en waarvoor een wettelijke grondslag in de Wok is geregeld.
De speler moet zelf een weloverwogen beslissing nemen om zich al dan niet in te schrijven bij een aanbieder en dus om die aanbieder de voor identificatie benodigde persoonsgegevens te verstrekken.
Met de komst van het e-ID stelsel zal in de toekomst de mogelijkheid ontstaan om een betrouwbare verificatie plaats te laten vinden terwijl er minder persoonsgegevens aan de aanbieder zelf overgedragen hoeven te worden.

Mevrouw Swinkels vraagt of de Autoriteit Persoonsgegevens inmiddels al geadviseerd heeft op de voorstellen, en zo ja, of dat advies vóór de voortzetting van het debat aan de Kamer kan worden gezonden.
De Autoriteit Persoonsgegevens (voorheen het College bescherming persoonsgegevens) heeft op 5 november 2013 haar advies over het

wetsvoorstel kansspelen op afstand aangeboden. Dit advies is met de nota naar aanleiding van het verslag meegezonden naar uw Kamer.[11] Wanneer de lagere regelgeving gereed is, zal de Autoriteit Persoonsgegevens gevraagd worden ook hierover te adviseren.
Mevrouw Kooiman vraagt hoe een online aanbieder beoordeelt of degene die op de site gokt ook meerderjarig is en welke eisen daartoe gelden. Ook vraagt zij hoe voorkomen wordt dat een minderjarige gokt op de creditcard van zijn ouders.
De speler moet bij inschrijving gegevens als BSN, naam, geboortedatum en geslacht opgeven. Via een geautomatiseerd systeem bij de kansspelautoriteit wordt vervolgens gecontroleerd of de gegevens kloppen. De speler moet daarnaast, voordat hij kan deelnemen aan het spel, een verificatiebetaling vanaf de door hem opgegeven tegenrekening doen. Deze tegenrekening moet op zijn naam staan en moet een betaalrekening zijn van een vergunninghoudende bank of betaaldienstverlener die de identiteit van de rekeninghouder al heeft geverifieerd. Een speler die onder de personalia van een ander wil spelen, moet dus onder meer beschikken over zowel het BSN als over de opgegeven tegenrekening van die ander. Hierdoor wordt het risico dat spelers onder een valse naam kunnen spelen beperkt. Het kan niet volledig worden uitgesloten dat een minderjarige beschikt over zowel de creditcardgegevens als de benodigde persoonsgegevens en het BSN van zijn ouders en zo deel kan nemen aan de online kansspelen. De verificatiebetaling wordt echter afgeschreven van die tegenrekening. Ook worden de speelwinsten op die tegenrekening uitgekeerd. Een minderjarige kan de winst niet op zijn eigen bankrekening laten uitkeren. Af- en bijschrijvingen zijn zichtbaar op het rekeningoverzicht van de creditcard. Ik acht de kans daarom klein dat minderjarigen onopgemerkt kunnen deelnemen aan kansspelen op afstand. Het is een verantwoordelijkheid van ouders om ervoor te zorgen dat hun minderjarige kinderen niet over hun identiteitsbewijs, betaalmiddelen en de benodigde pincodes of wachtwoorden kunnen beschikken.

Mevrouw Swinkels vraagt naar een verheldering van het begrip «aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst». Zij vraagt welke opdrachten de kansspelautoriteit precies mag geven om websites ontoegankelijk te maken en welke technieken daarbij gebruikt mogen worden.

Het bedoelde begrip is ruim. Het kan gaan om een internetserviceprovider, maar ook om de beheerder van een appstore. Als die communicatiedienst zorgt voor illegaal aanbod dat zich niet op andere manier laat handhaven, kan de kansspelautoriteit de bevoegdheid als ultimum remedium inzetten. Wanneer de rechter-commissaris van oordeel is dat de procedures voldoende zijn nageleefd en de blokkade proportioneel is voor de beoogde doelstelling, kan de kansspelautoriteit daadwerkelijk overgaan tot het ontoegankelijk laten te maken van dat illegale aanbod. Het is dan ook de aanbieder van een elektronische communicatiedienst zelf, zoals een internetserviceprovider, die het ontoegankelijk maken uitvoert. Internet service providers hebben zelf de beste technische kennis van hun eigen systemen om deze taak goed uit te voeren. Iedere aanbieder van een elektronische communicatiedienst heeft eigen methoden en technieken. Het is dan ook niet wenselijk bepaalde te gebruiken technieken voor te schrijven.

Kansspelbelasting

Mevrouw Helder vraagt wat de gevolgen zouden zijn van een uniform tarief voor kansspelbelasting van 20% voor alle soorten kansspelen, zowel

[11] Bijlage bij Kamerstuk 33 996, nr. 6.

online als landgebonden en of de opbrengst dan nog voldoende is om de kosten van toezicht en handhaving te dekken.
Een daling van het tarief voor kansspelbelasting van een procentpunt voor de landgebonden kansspelen ten opzichte van 29% leidt tot een budgettaire derving van ongeveer 16 miljoen euro per jaar. Verlaging van een uniform tarief van 29% naar een uniform tarief van 20% zou naar schatting leiden tot een budgettaire derving van 144 miljoen euro. De hoogte van het tarief voor kansspelbelasting staat los van de mogelijkheden voor toezicht en handhaving door de kansspelautoriteit aangezien de kosten daarvoor worden bekostigd uit een aparte kansspelheffing bij de vergunninghouders.

Kansspelen en sport

De heer Van Wijngaarden vraagt hoe ik sta tegenover analyses door bedrijven als Sci-sport in de strijd tegen matchfixing.
De vergunninghouder is verantwoordelijk voor het voorkomen van fraude en criminaliteit, zoals matchfixing. Naast het feit dat dit een wettelijke verantwoordelijkheid is, is dit ook in zijn eigen belang. Zijn imago is immers in het geding en ook kan de aanbieder zelf financieel slachtoffer worden van matchfixing. De vergunninghouder moet in zijn integriteitbeleid onder meer uiteenzetten hoe hij signalen die duiden op matchfixing, kan herkennen. De kansspelautoriteit controleert vervolgens of de vergunninghouder deze taak in lijn met de wet- en regelgeving uitvoert. De kansspelautoriteit beschikt daartoe over diverse toezichtsbevoegdheden. Het staat de kansspelautoriteit vrij om daartoe innovatieve toezichtsmethoden te benutten.
Mevrouw Swinkels vraagt of er een verplichte afdracht komt voor kansspelen op afstand en zo ja, hoe hoog dat percentage dan zal worden en welk effect dit op de kanalisatiegraad zal hebben. Ook vraagt zij of de Tweede Kamer hierop nog enige invloed krijgt.
Bij de evaluatie van het wetsvoorstel, drie jaar na inwerkingtreding, zal bekeken worden of aanleiding bestaat een verplicht afdrachtspercentage in te voeren. Indien de toekomstige ontwikkelingen daartoe aanleiding vormen, zal de Tweede Kamer vooraf worden geïnformeerd over een voornemen daartoe, waarbij zal worden ingegaan op de aan dat voorstel ten grondslag liggende ontwikkelingen, de voorgestelde regeling, en de gevolgen daarvan voor de kanalisatie van kansspelen op afstand en de afdrachten aan goede doelen.

Loterijen

Mevrouw Kooiman vraagt of de nieuwe beleidsregels over goededoelenloterijen naar uw Kamer worden gestuurd.
Ik zal die beleidsregels, die nu nog in ontwikkeling zijn, ter informatie aan uw Kamer sturen. Gezien het belang om deze beleidsregels op zeer korte termijn in werking te laten treden, zal ik deze echter zo spoedig mogelijk moeten vaststellen en publiceren in de Staatscourant.

Mevrouw Vos vraagt of loterijen niet ook de statistische winkans in hun reclame-uitingen zouden moeten opnemen.
Het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie bepaalt al dat vergunninghouders dienen aan te geven wat de statistische kans is op het winnen van een prijs. De Regeling werving, reclame en verslavingspreventie bepaalt dat dit op de internetpagina van de vergunninghouder kan worden aangegeven. Dit vanwege de grote hoeveelheid informatieverplichtingen die het Besluit al stelt die onmogelijk in elke individuele reclame-uiting kunnen worden opgenomen. De kansspelautoriteit laat mij weten dat aanbieders zoals Holland Casino en de loterijen deze informatie ook daadwerkelijk via hun website beschikbaar stellen.

Mevrouw Helder merkt op dat onderzoek in andere landen heeft uitgewezen dat er geen sprake is van substitutie-effecten tussen online kansspelen en loterijen. Zij vraagt of de situatie in Nederland anders zou zijn en zo ja, wat daarvan de oorzaak zou zijn. Mevrouw Swinkels vraagt of het klopt dat aanbieders van sportweddenschappen meer concurrentie zullen ondervinden door het voorliggende wetsvoorstel. Ook vraagt zij welke gevolgen dit heeft voor de financiering van de sport.
Substitutie tussen kansspelen op afstand en loterijen is niet aangetoond. Deze substitutie is om twee redenen ook in Nederland niet waarschijnlijk. Loterijen en kansspelen op afstand zijn verschillende producten met een verschillende doelgroep. Ook geven de cijfers van de Nederlandse kansspelmarkt geen aanleiding om een dergelijk substitutie-effect te veronderstellen. Ondanks een krimpende totaalmarkt voor kansspelen en de opkomst van (onvergunde) kansspelen op afstand, groeide de omzet van de goede doelen loterijen de afgelopen jaren. Ik verwacht daarom geen dalende afdrachten aan de sport (of goede doelen) als gevolg van dit wetsvoorstel. De sport kan indirect juist ook meeprofiteren van de regulering van kansspelen op afstand. Bijvoorbeeld door sponsorovereenkomsten aan te gaan met online aanbieders.
Aangezien substitutie ook niet geheel kan worden uitgesloten heb ik preventief wel enkele maatregelen getroffen om een substitutie-effect te voorkomen. Zo mogen met een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand geen loterijproducten worden aangeboden. Daarnaast wordt de positie van de Nederlandse goede doelen loterijen verstrekt door meer ruimte te bieden aan innovatie en door de fusie tussen de Staatsloterij en de Lotto. Ten slotte zal bij de evaluatie van dit wetsvoorstel ook worden gekeken of er toch een substitutie-effect is opgetreden, zodat hier op kan worden bijgestuurd.

Overige

De heer Van Wijngaarden vraagt of ik oog heb voor het feit dat de draf- en rensport aangeeft dat zij bedreigd wordt door illegale kansspelaanbieders uit het buitenland.

Illegale aanbieders van online weddenschappen op de draf- en rensport worden door de kansspelautoriteit op dezelfde wijze aangepakt als andere aanbieders van kansspelen op afstand. Met het voorliggende wetsvoorstel krijgt de kansspelautoriteit meer instrumenten voor het aanpakken van illegaal aanbod.

De heer Van Wijngaarden vraagt of de totalisatorvergunning in de toekomst transparant gegund zal worden.
De totalisatorvergunning zal inderdaad op transparante wijze worden verleend. Op dit moment worden voorbereidingen getroffen om die vergunningverlening per 1 januari 2017 transparant te verlenen.
Mevrouw Swinkels en mevrouw Vos vragen naar de lagere regelgeving. Zij vragen naar de contouren daarvan, de beoogde planning en de mogelijkheid om van het concept van de lagere regelgeving kennis te nemen.
Het voorliggende wetsvoorstel bevat de kaders voor regulering van kansspelen op afstand. In de memorie van toelichting, de nota naar aanleiding van het verslag en de nota naar aanleiding van het nader verslag zijn de contouren van de lagere regelgeving uitgebreid geschetst. Ook is uitgebreid aangegeven waarom het niet verstandig is om uitvoeringsregelingen op formeel-wettelijk niveau vast te leggen.[12] Ik heb reeds toegezegd de lagere regelgeving in concept aan uw Kamer toe te zenden. Voordat wij toekomen aan bespreking van de lagere regelgeving, moeten

[12] Onder meer Kamerstuk 33 996, nr. 6, pp. 198–201.

eerst de kaders van de regulering vaststaan. Uw kamer heeft hier nog diverse vragen en opmerkingen bij. Er zijn tal van amendementen ingediend. Een en ander is uiteraard ook van invloed op de inhoud en vormgeving van de lagere regelgeving. Pas nadat het voorliggende wetsvoorstel door uw Kamer is aangenomen, kunnen de concepten van de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling worden afgerond. Deze zullen beschikbaar zijn bij de behandeling in de Eerste Kamer. De lagere regelgeving zal ook in (internet)consultatie worden gegeven, zodat een ieder de gelegenheid krijgt zich daarover uit te spreken.

Mevrouw Swinkels vraagt in dit verband welke informatie vergunninghouders aan spelers moeten geven en hoe zij dat moeten doen.
De vergunninghouder wordt verplicht de speler op passende, duidelijke en begrijpelijke wijze en in de Nederlandse taal informatie te verstrekken. Het gaat hierbij, naast algemene informatie in het kader van de consumentenbescherming, met name om informatie over het voorkomen van kansspelverslaving.
Zo wordt de vergunninghouder verplicht de speler te informeren over de risico's van kansspelverslaving, over verantwoord speelgedrag, het door hem gevoerde verslavingspreventiebeleid, de in Nederland beschikbare verslavingszorg en de mogelijkheden tot zelfuitsluiting. Hij zal de speler op iedere pagina van de kansspelsite toegang moeten verschaffen tot de site(s) van een of meer instellingen voor verslavingszorg, tot een voorziening waarmee de speler inzicht in zijn eigen speelgedrag krijgt en toegang tot een voorziening waarmee de speler zichzelf van deelname aan kansspelen kan uitsluiten. Verder moet hij voor de speler voortdurend inzichtelijk maken hoe laat het in Nederland is, hoe lang de speler sinds zijn laatste log-in al speelt en wat het saldo op zijn speelrekening is. Ook moet hij de speler toegang bieden tot de websites van een of meer online werkzame instellingen voor verslavingszorg en een of meer fysiek in Nederland werkzame instellingen voor verslavingszorg, een voorziening waarmee de speler op eenvoudige wijze inzicht in zijn speelgedrag kan verkrijgen, een voorziening waarmee de speler zich kan uitsluiten van deelname aan kansspelen, en de website van de kansspelautoriteit.
Daarnaast moet bij elke afzonderlijke wervings- en reclameactiviteit op voldoende zichtbare wijze worden gewezen op de minimumleeftijd voor deelname aan een kansspel, moet worden gewezen op de risico's van onmatige deelneming aan kansspelen en moet worden verwezen naar de internetpagina van de vergunninghouder, waar de overige informatie, waaronder de statistische winkans, verkregen kan worden.
Verder moet de vergunninghouder op de openingspagina van zijn website informatie vermelden met betrekking tot in ieder geval zijn vergunning, zijn geografische adres, zijn contactgegevens en de contactgegevens van de klantendienst, zijn beleid ter voorkoming van kansspelgerelateerde criminaliteit, de door hem gehanteerde algemene voorwaarden, zijn privacyreglement, de door hem georganiseerde kansspelen, de spelregels, de winkansen, de wijze van kansbepaling, het uitbetalingspercentage, de totale kosten van deelname aan het kansspel en zijn klachtenregeling. De vergunninghouder moet de speler op de openingspagina van de website algemene informatie verstrekken met betrekking tot de wijze waarop en de voorwaarden waaronder betalingstransacties met de speler plaatsvinden. Hij moet de speler op iedere pagina toegang verstrekken tot de nodige gegevens met betrekking tot diens speelrekening en de mutaties van de speelrekening. Op verzoek van de speler moet de vergunninghouder een overzicht van de transacties op de speelrekening gedurende ten minste de laatste 12 maanden verstrekken.
Dergelijke uitvoeringsbepalingen, die mede door technische ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van wetenschappelijke inzichten

op het gebied van kansspelverslavingspreventie snel moeten kunnen worden aangepast, lenen zich niet voor regeling op formeel-wettelijk niveau.

De heer Bisschop, mevrouw Van Toorenburg en mevrouw Vos geven aan dat zij gegevens over kansspelverslaving opgenomen willen zien in de nulmeting, zodat de ontwikkelingen op dit gebied in een evaluatie gemeten kunnen worden. De heer Bisschop verzoekt de nulmeting uit te voeren, voordat dit wetsvoorstel van kracht wordt. Mevrouw Vos vraagt of de nulmeting aan uw Kamer kan worden toegezonden voordat de plenaire behandeling wordt voortgezet.
Momenteel wordt gewerkt aan de afronding van de bredere nulmeting ten aanzien van de beleidsdoelstellingen en kanalisatie. In de nulmeting wordt aan de hand van een bevolkingsenquête in kaart gebracht hoeveel recreatieve, risico- en probleemspelers er op dit moment zijn en hoe de vergunninghouders thans invulling geven aan beleidsdoelstellingen van de Wok. De nulmeting dient ten behoeve van de monitoring en evaluatie van de effecten van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand. Bij die evaluatie zal uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan onder meer de effecten van de regulering op kansspelverslaving in Nederland en de effectiviteit van het voorgeschreven verslavingspreventiebeleid. De nulmeting is nog niet afgerond. Het rapport zal deze zomer aan uw Kamer gezonden worden.

Mevrouw Vos vraagt naar het ritme voor evaluatieonderzoek naar de ontwikkelingen na regulering. Zij vraagt of ik bereid ben twee jaar na inwerkingtreding van de wet en vervolgens iedere vier jaar een vervolgmeting te laten uitvoeren.

Ik ben het met mevrouw Vos eens dat er niet al te lang na inwerkingtreding van deze wet inzicht moet zijn in de effecten van de regulering op de ontwikkelingen op het gebied van kansspelverslaving. Die ontwikkelingen zullen daarom tussentijds worden gemonitord en binnen drie jaar worden geëvalueerd. Het kader dat voor de evaluatie van de wet is ontwikkeld en de brede nulmeting die de komende zomer wordt afgerond, bieden belangrijke mogelijkheden om die ontwikkelingen tussentijds te monitoren. De kansspelautoriteit, die een wettelijke taak heeft ten aanzien van het bevorderen van verslavingspreventie, brengt periodiek markscans uit en signaleert trends en ontwikkelingen in haar jaarverslag. Ik zal de kansspelautoriteit vragen hierbij expliciet aandacht te besteden aan de kanalisatie. De meeromvattende evaluatie vindt plaats drie jaar na inwerkingtreding van de wet. Het is niet doelmatig die evaluatietermijn te verkorten. In deze evaluatie zal, op basis van representatief bevolkingsonderzoek, de ontwikkeling van kansspelverslaving in kaart worden gebracht ten opzichte van de brede nulmeting.

Mevrouw Kooiman verwijst naar uitspraken van een kansspelaanbieder in de media over het gaan adverteren op websites wanneer niet snel wordt overgegaan voor legalisering van online kansspelen. Zij vraagt om bevestiging dat deze aanbieders zich aan de huidige Nederlandse wetgeving dienen te houden.

Ik ben het volledig met mevrouw Kooiman eens. Uiteraard moet iedereen zich in Nederland aan de wet houden. De uitspraken hebben op mij geen indruk gemaakt. Mocht een aanbieder overgaan tot het adverteren gericht op de Nederlandse spelers, schiet men in de eigen voet. Kansspelaanbieders zonder vergunning die reclame maken in Nederland, zullen namelijk door de kansspelautoriteit worden aangepakt.